



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 lipca 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Stelmasiak
Sędziowie: Sędzia NSA Mirosław Wincenciak
 Sędzia del. WSA Paweł Mierzejewski (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 23 lipca 2024 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Prokuratora Regionalnego w Szczecinie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 6 września 2023 r. sygn. akt II SAB/Sz 94/23 w sprawie ze skargi [REDAKTOWANE] na bezczynność Prokuratora Regionalnego w Szczecinie w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. prostuje z urzędu wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 6 września 2023 r. sygn. akt II SAB/Sz 94/23 w ten sposób, że w wierszu szesnastym w miejsce słowa „maca” wpisuje słowo „marca”;
2. uchyla zaskarżony wyrok w całości i oddala skargę.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem

Agnieszka Chuszczyńska

inspektor sądowy

00-011 Warszawa, ul. Boduena 3/5
Izba Ogólnoadministracyjna
WYDZIAŁ III

Dnia 25 lipca 2024 r.
Sygn. akt III OSK 3089/23

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

*Stowarzyszenie Sieć Obywatelska-
Watchdog Polska
Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa*

Sekretariat Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego przesyła odpis orzeczenia z dnia 23 lipca 2024 r. w sprawie skargi kasacyjnej Prokuratora Regionalnego w Szczecinie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 6 września 2023 r. sygn. akt II SAB/Sz 94/23 w sprawie ze skargi ██████████ na beczynność Prokuratora Regionalnego w Szczecinie w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Kierownik Sekretariatu
z up.

Agnieszka Chłuszczyńska
Inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 6 września 2023 r., sygn. akt II SAB/Sz 94/23, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, po rozpoznaniu w trybie uproszczonym sprawy ze skargi [REDAKTION] (dalej także jako "wnioskodawczyni" albo "skarżąca") na bezczynność Prokuratora Regionalnego w Szczecinie (dalej także jako "Prokurator" albo "organ") w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej:

- stwierdził, że Prokurator Regionalny w Szczecinie dopuścił się bezczynności, która nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa (punkt 1 sentencji wyroku);
- zobowiązał Prokuratora Regionalnego w Szczecinie do rozpoznania wniosku skarżącej z dnia 3 marca 2023 r. w terminie 14 dni od dnia zwrotu akt administracyjnych (punkt 2 sentencji wyroku) oraz
- zasądził od Prokuratora Regionalnego w Szczecinie na rzecz skarżącej kwotę 100 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania (punkt 3 sentencji wyroku).

U podstaw rozstrzygnięcia wydanego przez Sąd pierwszej instancji leży następujące ustalenia oraz ocena prawna.

[REDAKTION] pismem z dnia 3 marca 2023 r. zwróciła się do Prokuratora Regionalnego w Szczecinie z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej, dotyczącej czynności podjętych w ramach prowadzonego postępowania pod sygn. Ds. PR II 519.128.2023 - zatrzymania dokumentacji lekarskiej dr [REDAKTION] [REDAKTION] poprzez wskazanie:

1. gdzie po dacie 9 stycznia 2023 r. przedmiotowa dokumentacja była przechowywana;
2. czy było zmieniane miejsce przechowywania dokumentacji;
3. czy i w jaki sposób dokonano zabezpieczenia dokumentacji w celu wykluczenia możliwości wycieku danych w niej zawartych;
4. ile osób miało dostęp do przedmiotowej dokumentacji;
5. czy dokumentacja była kserowana, powielana, utrwalana w jakiegokolwiek formie; jeśli tak to proszę o podanie ilości sporządzonych kopii, wskazanie czy kopie są przechowywane w jednym miejscu czy też w kilku oraz liczby osób upoważnionych do jej przeglądania;

6. czy w sprawie została wydana decyzja o zatrzymaniu konkretnej dokumentacji, czy też decyzja ta miała w swojej treści ogólny charakter;

7. czy w przypadku przekazywania przez prokuraturę innym podmiotom dokumentacji medycznej weryfikowane były przez prokuraturę posiadane zabezpieczenia i sposób przechowywania w celu wyeliminowania dostępu osobom nieuprawnionym;

8. czy w przypadku przekazywania dokumentacji innym podmiotom były sporządzane protokoły przekazania;

9. czy były przeprowadzone oględziny dokumentacji, a jeśli tak, to czy został sporządzony protokół z tej czynności.

Wnioskodawczynie wskazała, że zakres oczekiwanej odpowiedzi w żadnej mierze nie narusza tajemnicy postępowania karnego, nie narusza także innych tajemnic związanych z funkcjonowaniem podmiotów, których dotyczy wnioski.

Pismem z dnia 10 marca 2023 r. Prokurator udzielił odpowiedzi, że wobec faktu, że śledztwo o sygn. 2009-1.Ds.7.2023 pozostaje w toku, to żądane we wniosku informacje nie podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Organ poinformował również, że wnioskodawczynie może się zwrócić o ich udzielenie do prokuratora prowadzącego przedmiotowe śledztwo w trybie przepisów procedury karnej. Zaznaczył przy tym, że o tym, czy wskazane informacje zostaną przekazane i w jakim zakresie decyduje prokurator - referent sprawy.

Pismem z dnia 31 marca 2023 r. wnioskodawczynie zwróciła się z ponownym wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w zakresie wcześniej żądanym, wskazując jednocześnie, że udzielona przez organ odpowiedź z dnia 10 marca 2023 r. nie spełnia elementarnych wymogów, jakie powinna spełniać decyzja, zwłaszcza, że nie zawiera prawa do odwołania. Wnioskodawczynie ponownie wskazała, że jej wniosek nie ingeruje w postępowanie karne, ani nie narusza tajemnicy śledztwa. Wnioskodawczynie podkreśliła, że żąda wydania decyzji zgodnej z obowiązującymi przepisami prawa.

Pismem z dnia 6 kwietnia 2023 r. organ podtrzymał stanowisko zawarte w piśmie z dnia 10 marca 2023 r., wskazujące, że żądane informacje nie podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wskazano także na procedurę udostępniania informacji publicznej, zgodnie z którą, rozstrzygnięcie

w zakresie udostępnienia wymaga ustalenia, czy do żądanych informacji ma zastosowanie art. 1 ust. 2 ustawy, stanowiący, że przepisy omawianego unormowania, nie mogą naruszać przepisów innych ustaw, określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji, które mają charakter publiczny, jak choćby Kodeks postępowania karnego. W treści pisma ponownie podniesiono, że żądane informacje dotyczą będącego w toku śledztwa, wobec czego nie podlegają one udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej i stosuje się do nich wspomniany przepis art. 156 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r., poz. 37), dalej „k.p.k.”. Pouczono nadto wnioskodawczynię o możliwości, w sytuacji niezadowolenia z treści udzielonej jej informacji, wniesienia skargi na bezczynność podmiotu wezwanego do udzielenia informacji w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 902), dalej: "u.d.i.p.”.

W dniu 2 czerwca 2023 r. skarżąca wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie skargę na bezczynność Prokuratora Regionalnego w Szczecinie w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Skarżąca zarzuciła naruszenie przepisów:

1.art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o prawie do swobodnego wyrażania opinii obejmującego swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru, poprzez jego niezastosowanie, a przez to prowadzenie postępowania w sposób uniemożliwiający uzyskanie wnioskowanej informacji, prowadzące do nieuzasadnionego ograniczenia prawa do informacji o działalności Prokuratury oraz uniemożliwienie poddania jej społecznej kontroli;

2.art. 10 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2, w zakresie, w jakim z Konwencji wynika, iż każdemu przysługuje prawo do otrzymywania i przekazywania informacji, bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe, poprzez jego niezastosowanie, polegające na zaniechaniu udostępnienia informacji objętych

wnioskiem oraz władcze ograniczenie prawa do informacji, skutkujące nieuzasadnionym ograniczeniem debaty publicznej o prawidłowości i zasadności działalności prokuratury w sprawach budzących niepokój społeczny oraz uniemożliwienie poddania jej społecznej kontroli;

3.art. 41 ust. 2 lit. c) Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w zakresie, w jakim przepis ten ustanawia prawo do dobrej administracji, w tym obowiązek odpowiedniego uzasadniania decyzji przez administrację, poprzez jego niezastosowanie, polegające na prowadzeniu postępowania w sposób arbitralny i godzący w zaufanie obywatela do prokuratury;

4.art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej jako: Konstytucja RP) w zakresie, w jakim przepis ten stanowi podstawę prawa do uzyskiwania informacji, poprzez jego niezastosowanie, polegające na nieudostępnieniu informacji o działalności prokuratury;

5.art. 1 ust. 2 u.d.i.p. w zakresie, w jakim przepis ten stanowi, że przepisy u.d.i.p. nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, poprzez jego błędne zastosowanie, polegające na uznaniu, że złożony przez skarżącą wniosek nie powinien zostać rozpatrzony na podstawie przepisów u.d.i.p.;

6.art. 10 ust 1 w zw. z art. 13 ust 1 u.d.i.p. w zakresie, w jakim z przepisów tych wynika, że informacja nieudostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej jest udostępniana na wniosek bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu 14 dni od dnia złożenia wniosku, poprzez brak zastosowania, polegający na nieudostępnieniu wnioskowanej informacji;

7. art. 156 § 5 k.p.k. w zakresie, w jakim z przepisu tego wynika, że w toku postępowania przygotowawczego akta postępowania mogą być w wyjątkowych wypadkach udostępnione innym osobom, za zgodą prokuratora, poprzez jego błędne zastosowanie, polegające na nieprawidłowym uznaniu, że przedmiotem złożonego wniosku był dostęp do akt postępowania.

W związku z powyższym skarżąca wniosła o zobowiązanie organu do załatwienia wniosku z dnia 3 marca 2023 r. bez zbędnej zwłoki, najpóźniej w terminie 14 dni od uprawomocnienia się wyroku orzeczenie, że organ dopuścił się bezczynności oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Nadto skarżąca wniosła o rozpoznanie sprawy poza kolejnością w związku z treścią art. 21 pkt 2 u.d.i.p.

W odpowiedzi na skargę Prokurator wniósł o jej oddalenie podtrzymując dotychczas wyrażone stanowisko.

Rozpoznając skargę i orzekając jak w sentencji wyroku na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i § 1a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1634), dalej „P.p.s.a.”, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie wskazał, że istota sporu w rozpatrywanej sprawie sprowadza się do oceny, czy informacje objęte wnioskiem skarżącej z dnia 3 marca 2023 r. są informacjami publicznymi podlegającymi udostępnieniu w trybie u.d.i.p., a w konsekwencji czy Prokuratorowi można przypisać zarzut beczynności w udostępnieniu tych informacji.

Sąd meriti wyjaśnił, że prawo dostępu do informacji publicznej wynika wprost z art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP i obejmuje prawo obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a ponadto o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Zatem prawo do informacji publicznej to prawo do informacji o działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP, to jest o takiej aktywności tych podmiotów, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych. Z kolei art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej definiuje informację publiczną jako każdą informację o sprawach publicznych. Jak wskazał Sąd pierwszej instancji informację publiczną stanowi wszystko to, co wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem, działalnością podmiotów wymienionych w Konstytucji (o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p.), w ramach przypisanych im zadań i kompetencji. Inaczej mówiąc, informacją publiczną są wiadomości, obojętnie przez kogo wytworzone, które podmiot zobowiązany do ich udostępnienia posiada i które wykorzystuje do załatwienia sprawy publicznej.

W ocenie Sądu meriti oczywistym jest, że Prokurator jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej, o którym mowa art. 4 ust. 1

pkt 1 u.d.i.p. - organem władzy publicznej. Informacje o działalności prokuratury jako władzy publicznej, organu ochrony prawnej są informacjami o sprawach publicznych i podlegają udostępnieniu w trybie i na zasadach określonych w u.d.i.p.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji informacje dotyczące kwestii takich jak: miejsca przechowywania dokumentów (w szczególności zawierające dane wrażliwe), formy zabezpieczania dokumentów, sposoby i formy przekazywania dokumentów, stanowią przejaw działalności prokuratury i informacja na ich temat stanowi informację publiczną. Nie kwestionował tego sam podmiot będący adresatem wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Odmówił jednak udostępnienia tych informacji powołując się jedynie na inny tryb ich udostępniania. Należy przypomnieć, że w odpowiedzi na wniosek Prokurator podał, że informacje i dokumenty z pozostającego w toku postępowania przygotowawczego są udostępniane na zasadach określonych w art. 156 § 5 k.p.k., a nie na podstawie u.d.i.p.

Sąd pierwszej instancji nie podzielił stanowiska organu co do tego, że informacje publiczne objęte wnioskiem o udostępnienie nie podlegają udostępnieniu w trybie u.d.i.p. Wprawdzie skarżąca we wniosku z dnia 3 marca 2023 r. i Prokurator w swojej odpowiedzi na wniosek powołują się na konkretną sygnaturę akt sprawy karnej i Prokurator zaznacza, że sprawa ta jest w toku, to należy przede wszystkim zwrócić uwagę na przedmiot pytań zawartych we wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Organ odmawiając udostępnienia żądanych informacji nie skonfrontował treści przytoczonego w odmowie przepisu prawnego (art. 156 § 5 k.p.k.) z treścią wniosku. Sąd pierwszej instancji zauważył, że kwestia dostępu do informacji publicznej zawartej w dokumentach wchodzących w skład akt różnorodnych spraw (w tym akt postępowań karnych) prowadzonych przez organy władzy publicznej była już wielokrotnie przedmiotem badania przez sądy administracyjne. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 9 grudnia 2013 r. (sygn. akt I OPS 7/13, dostępna w Internetowej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych orzeczenia.nsa.gov.pl), podkreślił, że akta spraw, w tym akta postępowania przygotowawczego, jako całość są zbiorem różnorodnych materiałów usystematyzowanym przez organ, który nadał temu zbiorowi określony kształt i który się nim posługuje w prowadzonym postępowaniu. Akta są więc pewnym przedmiotem, którego dotyczą przepisy szczególne, dotyczące zarówno jego tworzenia, rejestrowania, przechowywania, jak

udostępniania. Żądanie udostępnienia akt sprawy jako całości, także akt zakończonego postępowania przygotowawczego, nie jest więc wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, ale żądaniem udostępnienia określonego zbioru materiałów. Należy przy tym mieć na uwadze, że prawo do informacji dotyczy informacji o sprawie publicznej, a więc informacji o czymś, a nie udostępnienia zbioru materiałów jako takich. Ustawodawca, ilekroć przewiduje, że określony podmiot może, czy też powinien mieć dostęp do akt jakiegokolwiek postępowania, wyraźnie reguluje to w przepisach ustawy. Przepisy u.d.i.p. nie zawierają takiego uregulowania. Przepis art. 3 ust. 2 u.d.i.p., określający przedmiotowy zakres dostępu do informacji publicznej, jako jedno z uprawnień wskazuje prawo wglądu do dokumentów urzędowych, a nie prawo wglądu do akt sprawy jako zbioru.

W ocenie Sądu pierwszej instancji skarżąca nie domagała się w swym wniosku udostępnienia akt sprawy, a wyłącznie informacji o sposobie postępowania z dokumentacją medyczną w określonej sprawie prowadzonej przez prokuraturę. Chodziło raczej o sposób realizacji zawartych w przepisach szczególnych, wytycznych odnośnie do tworzenia, rejestrowania, przechowywania, jak i udostępniania dokumentów przez organ publiczny. Jest to informacja, która może znajdować się nie tylko w dokumentach znajdujących się w aktach postępowania, ale także w innych zbiorach dokumentów prokuratury.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji informacje objęte wnioskiem nie podlegają ograniczeniom określonym w art. 156 § 5 k.p.k. Mają zatem do nich zastosowanie przepisy u.d.i.p. Jedynie tytułem uzupełnienia można przypomnieć, że powołany przez Prokuratora przepis art. 156 § 5 k.p.k., jako wyłączający stosowanie w niniejszej sprawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, reguluje jedynie jeden ze sposobów dostępu do informacji publicznej – bezpośredni wgląd do akt toczącej się sprawy. Ten przepis stanowi, że jeżeli nie zachodzi potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa, w toku postępowania przygotowawczego stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta, umożliwia sporządzanie odpisów lub kopii oraz wydaje odpłatnie uwierzytelnione odpisy lub kopie. (...) Za zgodą prokuratora akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być w wyjątkowych wypadkach udostępnione innym osobom.

W konkluzji Sąd pierwszej instancji stwierdził, że przepis art. 156 § 5 k.p.k. nie jest normą absolutnie wyłączającą stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zależy to od stanu faktycznego konkretnej sprawy oraz od zakresu żądanej informacji publicznej.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji z tych względów uzasadniony jest zarzut beczynności organu w udostępnieniu informacji publicznej. Beczynność w takich sprawach nie polega bowiem wyłącznie na całkowitym milczeniu podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej. Zachodzi również wtedy, gdy ten podmiot nieprawidłowo informuje wnioskodawcę, że jego wniosek "nie podlega" ustawie, np. że w danej sprawie przysługuje inny tryb dostępu do informacji publicznej. Sąd stwierdził więc, że organ w chwili wniesienia skargi pozostawał w beczynności. Jednocześnie Sąd stwierdził, że beczynność organu w tej sprawie nie jest rażąca. Podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej "zareagował" na wniosek skarżącej (w ustawowym, czternastodniowym terminie od dnia jego doręczenia), zaś stwierdzona beczynność wynikała z błędnego zastosowania przepisów prawa. Biorąc powyższe pod uwagę, a także, że stan beczynności trwa nadal, Sąd pierwszej instancji zobowiązał Prokuratora do rozpoznania wniosku skarżącej o udostępnienie informacji publicznej objętej tym wnioskiem, w terminie 14 dni od dnia zwrotu akt sprawy.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł Prokurator Regionalny w Szczecinie zaskarżając wyrok w całości.

Na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 P.p.s.a., wyrokowi Sądu pierwszej instancji Prokurator zarzucił:

- mające istotny wpływ na wynik sprawy naruszenie prawa procesowego, to jest art. 19 P.p.s.a., polegające na orzekaniu w sprawie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, w skład którego weszła sędzia Nadzieja Karczmarczyk - Gawęcka mimo okoliczności uzasadniających wątpliwości co do jej bezstronności, wskazujących na konieczność jej wyłączenia od orzekania w sprawie ze skargi [REDAKOWANE] na beczynność Prokuratora Regionalnego w Szczecinie dotyczącej udzielenia informacji publicznej w przedmiocie zatrzymania dokumentacji medycznej lekarza [REDAKOWANE] w śledztwie Prokuratury Regionalnej w Szczecinie,

sygn. akt 2009-1.Ds.7.2023, bowiem mąż ww. sędzi - adw. [REDAKTOWANE] pozostawał pełnomocnikiem [REDAKTOWANE] w postępowaniu 2009-1.Ds.7.2023, w medialnych wystąpieniach krytykował działania w tym zakresie prokuratury, a nadto pozostawał zainteresowany w uzyskaniu dostępu do materiałów z akt ww. śledztwa, do których na tym etapie śledztwa nie miał;

- naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 1 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 156 k.p.k. przez ich niezastosowanie w sprawie, co wynikało z błędnego przyjęcia, że ustawa o dostępie do informacji publicznej umożliwia udostępnienie [REDAKTOWANE] dokumentów i informacji z akt pozostającego w toku śledztwa Prokuratury Regionalnej w Szczecinie o sygn. akt 2009-1.Ds.7.2023, a dotyczących podstaw zatrzymania dokumentacji medycznej lekarza [REDAKTOWANE], a następnie procedowania z ww. dokumentacją w toku śledztwa, podczas, gdy zakres i treść żądania [REDAKTOWANE] wskazuje na to, że zasady i tryb dostępu do ww. informacji reguluje Kodeks postępowania karnego.

Podnosząc powyższe zarzuty Prokurator Regionalny w Szczecinie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Szczecinie. Ponadto oświadczył, że zrzeka się rozprawy.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesione zarzuty szerzej umotywowano.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną skarżąca wniosła o jej oddalenie w całości (jako oczywiście bezzasadnej, pozbawionej jakichkolwiek podstaw prawnych i zmierzającej jedynie do wydłużenia postępowania) oraz o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Skarżąca na podstawie art. 21 pkt 2 u.d.i.p. w zw. z art. 193 P.p.s.a. wniosła ponadto o rozpoznanie niniejszej skargi w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt.

Uczestnik postępowania - Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie jako niezasadnej. Ponadto na podstawie art. 21 pkt 2 u.d.i.p. uczestnik postępowania wniósł o rozpoznanie sprawy poza kolejnością.

Jednocześnie uczestnik postępowania wskazał, że nie wnosi o rozpoznanie sprawy na rozprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W świetle art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 935), dalej: "P.p.s.a.", skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1. naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,
2. naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, ponieważ w świetle art. 183 § 1 P.p.s.a. rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Jeżeli zatem nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania wymienione w art. 183 § 2 P.p.s.a., a w rozpoznawanej sprawie przesłanek tych brak, to Sąd związany jest granicami skargi kasacyjnej. Oznacza to, że Sąd nie jest uprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów skargi kasacyjnej, a upoważniony jest do oceny zaskarżonego orzeczenia wyłącznie w granicach przedstawionych we wniesionej skardze kasacyjnej.

Orzekając w opisanych wyżej granicach Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna zawiera częściowo usprawiedliwione podstawy.

Jako pierwszy zostanie oceniony zarzut dotyczący obrazy przepisów prawa procesowego. Należy odnotować, że skarżący kasacyjnie podniósł, że w rozpoznawanej sprawie orzekła sędzia Nadzieja Karczmarczyk - Gawęcka mimo okoliczności uzasadniających wątpliwości co do jej bezstronności, wskazujących na konieczność jej wyłączenia od orzekania w sprawie. Skarżący kasacyjnie podniósł, że mąż ww. sędzi - adwokat ~~XXXXXXXXXX~~ pozostawał pełnomocnikiem ~~XXXXXXXXXX~~ w postępowaniu 2009-1.Ds.7.2023. W medialnych wystąpieniach ww. pełnomocnik krytykował działania w tym zakresie prokuratury, a nadto pozostawał zainteresowany w uzyskaniu dostępu do materiałów z akt ww. śledztwa, do których na tym etapie śledztwa nie miał.

Przede wszystkim w pierwszym rzędzie podkreślić należy, że dla uznania za usprawiedliwioną podstawę kasacyjną z art. 174 pkt 2 P.p.s.a. nie wystarcza samo

wskazanie naruszenia przepisów postępowania, ale nadto wymagane jest, aby skarżący kasacyjnie wykazał, że następstwa stwierdzonych wadliwości postępowania były tego rodzaju lub skali, iż kształtowały one lub współkształtowały treść kwestionowanego w sprawie orzeczenia (zob. w tej materii m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 5 maja 2004 r.; sygn. akt FSK 6/04 oraz z dnia 26 lutego 2014 r.; sygn. akt II GSK 1868/12). Ten warunek w rozpoznawanej sprawie nie został zrealizowany. I tylko już z tego powodu nie można uznać zasadności zarzutu zgłoszonego w ramach podstawy skorelowanej z treścią art. 174 pkt 2 P.p.s.a.

Niezależnie od powyższego zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego Sąd pierwszej instancji nie mógł naruszyć art. 19 P.p.s.a., gdyż tej regulacji nie stosował. Ponadto zarzut powiązany z zaistnieniem okoliczności, która mogłaby wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego został postawiony po zakończeniu postępowania przed Sądem pierwszej instancji, a mianowicie dopiero na etapie skargi kasacyjnej.

Należy w tym miejscu wyjaśnić, że w P.p.s.a. ustawodawca zróżnicował podstawy wyłączenia sędziego: w art. 18 P.p.s.a., zamieszczono katalog tych przypadków, w których wyłączenie następuje z mocy prawa (*iudex inhabilis*), natomiast w art. 19 P.p.s.a. zawarto szerszą klauzulę, nakazującą wyłączenie sędziego w innych przypadkach, w których istnieje okoliczność tego rodzaju, że może wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego (*iudex suspectus*). Rozróżnienie przypadków *iudex inhabilis* i *iudex suspectus* ma istotne znaczenie, nie tylko dlatego, że w pierwszym z przypadków wyłączenie następuje z mocy prawa, a w drugim na wniosek sędziego lub strony, ale również z uwagi na określone następstwa (skutki) naruszenia tych przepisów. W przypadku, gdy ma miejsce którakolwiek podstawa wyłączenia wyliczona w art. 18 § 1 P.p.s.a. wyłączenie zachodzi z mocy prawa, a konsekwencją orzekania przez sędziego, co do którego taka okoliczność zachodzi, jest nieważność postępowania uregulowana w art. 183 § 2 pkt 4 P.p.s.a. Natomiast następstwa orzekania przez sędziego, co do którego zachodziłaby podstawa wyłączenia z art. 19 P.p.s.a., nie zostały zakwalifikowane jako podstawy nieważności postępowania (zob. w tej materii m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 sierpnia 2019 r.; sygn. akt I OSK 2627/17).

Jak wskazuje się w orzecznictwie i literaturze, wyłączenie na podstawie art. 19 P.p.s.a. powinno odwoływać się do w pełni zobiektywizowanych przesłanek, tak aby wątpliwość co do bezstronności sędziego mogła zostać uznana za mającą realne podstawy. Nie wystarcza do zastosowania wskazanego artykułu występowanie u strony podejrzenia co do braku bezstronności sędziego, czy subiektywne przekonanie strony co do negatywnego nastawienia sędziego do strony. Tak więc przypadek określony w art. 19 P.p.s.a. nie jest przypadkiem obligatoryjnego wyłączenia sędziego, o czym stanowi art. 18 P.p.s.a., a jedynie sytuacją, w której wyłączenie sędziego następuje na żądanie sędziego lub wniosek strony. Do tego wniosek ten musi być złożony w stosownym czasie i odpowiednio umotywowany.

W niniejszej sprawie ani sędzia, której dotyczył zgłoszony zarzut, ani strony postępowania sądowoadministracyjnego na etapie postępowania przed Sądem pierwszej instancji nie wnioskowały o wyłączenie sędziego od orzekania w sprawie. W takiej sytuacji nie sposób twierdzić, że doszło do naruszenia art. 19 P.p.s.a. z uwagi na to, że sędzia będąca członkiem składu orzekającego stosownego żądania nie złożyła. Skoro zaś skarżący kasacyjnie nie złożył tego wniosku na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, to brak jest podstaw do podważania *a limine* niezawisłości i bezstronności sędziego w oparciu o wskazane w skardze kasacyjnej okoliczności.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego autorytet moralny sędziego przemawia za wiarygodnością wykonywanych przez niego czynności oraz za przyjęciem jego bezstronności przy rozpoznawaniu sprawy, natomiast strona kwestionująca bezstronność sędziego, obowiązana jest wskazać i udowodnić okoliczności, które podważałyby takie stanowisko. Sędzia, który stwierdzi istnienie przesłanek do jego wyłączenia, składa oświadczenie, w którym wskazuje na istnienie tego typu przesłanek. Brak takiego oświadczenia w aktach niniejszej sprawy świadczy więc o tym, że sędzia nie stwierdziła podstaw do wyłączenia się od orzekania w sprawie.

Zarzut opisany w pkt II tiret pierwsze petitum skargi kasacyjnej uznać zatem należało za niezasadny.

Za uzasadniony należało natomiast uznać zarzut naruszenia prawa materialnego, to jest art. 1 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 156 k.p.k.

Uzasadniając zarzut naruszenia prawa materialnego, skarżący kasacyjnie podniósł, że przedmiotem wniosku skarżącej w niniejszej sprawie były dokumenty znajdujące się w aktach pozostającego w toku postępowania przygotowawczego. Co istotne, zakres i treść żądanych w piśmie z dnia 3 marca 2023 r. pytań odnosiła się bądź do treści orzeczenia stanowiącego podstawę zatrzymania dokumentacji medycznej dla potrzeb śledztwa (pkt 6 pytań skarżącej), bądź co do dalszego postępowania w śledztwie z ww. dokumentami, tj. ich oględzin, miejsca i sposobu przechowywania, w tym zabezpieczenia, przekazywania innym podmiotom, powielania (pozostałe pkt 1-5, 7-9). Treść pytań zawartych we wniosku dostępowym determinuje uznanie, że, że odpowiedź na nie stanowią w istocie konkretne dokumenty z akt sprawy 2009-1.Ds.7.2023. Skarżący kasacyjnie wskazał tutaj na postanowienie o zatrzymaniu rzeczy, protokół zatrzymania rzeczy wraz z ewentualną dokumentacją, wskazującą na sposób przechowywania zatrzymanej dokumentacji medycznej oraz na pisma wskazujące na ewentualne przekazanie zabezpieczonych dokumentów medycznych czy ich powielanie, protokół oględzin dokumentacji medycznej. Zdaniem skarżącego kasacyjnie są to dokumenty procesowe trwającego śledztwa, które - jeżeli są wytworzone - znajdują się wyłącznie w aktach tego śledztwa.

Sąd pierwszej instancji stanął na stanowisku, że skarżąca nie domagała się w swym wniosku udostępnienia akt sprawy, a wyłącznie informacji o sposobie postępowania z dokumentacją medyczną w określonej sprawie prowadzonej przez Prokuraturę. Chodziło raczej o sposób realizacji zawartych w przepisach szczególnych, wytycznych odnośnie do tworzenia, rejestrowania, przechowywania, jak i udostępniania dokumentów przez organ publiczny. Jak wskazał Sąd meriti, jest to informacja, która może znajdować się nie tylko w dokumentach znajdujących się w aktach postępowania, ale także w innych zbiorach dokumentów prokuratury. Prowadzi to do wniosku, że informacje objęte wnioskiem nie podlegają ograniczeniom określonym w art. 156 § 5 k.p.k. Zdaniem Sądu meriti przepis art. 156 § 5 k.p.k. nie jest normą absolutnie wyłączającą stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zależy to od stanu faktycznego konkretnej sprawy oraz od zakresu żądanej informacji publicznej.

Powyższe stanowisko Sądu pierwszej instancji nie zasługuje na uwzględnienie.

Analizując zaistniały w rozpatrywanej sprawie spór prawny należy odnotować, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2023 r., sygn. akt III OSK 6466/21 podniósł, że z brzmienia uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I OPS 7/13 należy wywieść trzy reguły: "Po pierwsze, przepisy art. 156 § 1, 5 i 5a k.p.k. adresowane są do każdego (do wszystkich), a więc nie tylko do stron postępowania karnego, o czym przesądza m.in. treść zdania drugiego art. 156 § 5 k.p.k., z której wynika, iż akta mogą być w wyjątkowych sytuacjach udostępnione innym niż stronom (obrońcom, pełnomocnikom, przedstawicielom ustawowym) osobom. Po drugie, przepisy te zawierają zamkniętą i zupełną regulację zasad dostępu do akt postępowania karnego i znajdujących się w nich informacji publicznych, tak na etapie postępowania przygotowawczego, jak i sądowego (a wraz z innymi przepisami także do akt postępowania już zakończonego). Po trzecie, powyżej wskazane przepisy k.p.k. stanowią owe, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, określające odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, które w całości wyłączają zastosowanie przepisów tejże ustawy do informacji publicznych znajdujących się w aktach sprawy karnej". Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie zatem wskazał, że w sytuacji, gdy żądanie dotyczy dostępu do akt niezakończonych sprawy karnej pierwszeństwo stosowania przed ustawą o dostępie do informacji publicznej mają przepisy Kodeksu postępowania karnego.

Ponadto należy zwrócić uwagę na regulację art. 5 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Dostęp do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. W szczególności dotyczy to ograniczenia z uwagi na tajemnicę śledztwa (postępowania przygotowawczego) i wszelkich aspektów zabezpieczenia prawidłowego toku tego postępowania. Sankcje za naruszenie tajemnicy postępowania przewidziano

w art. 241 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 17 ze zm.), dalej „k.k.”.

Również w doktrynie podnosi się, że przepisy Kodeksu postępowania karnego, które w sposób pełny regulują kwestie dostępu do akt w trakcie trwającego postępowania przygotowawczego, wyłączają w tym zakresie stosowanie trybu i formy u.d.i.p. Jeżeli więc postępowanie karne jest na etapie postępowania przygotowawczego, to będą miały zastosowanie, stosownie do art. 1 pkt 2 u.d.i.p., przepisy postępowania karnego. Brzmienie przepisu art. 156 § 5 k.p.k. wskazuje bowiem na to, że odmienny tryb dostępu do akt dotyczy jedynie spraw w toku postępowania przygotowawczego, natomiast nie odnosi się do spraw już zakończonych. A zatem o ile wgląd do akt sprawy w toku postępowania przygotowawczego podlegać będzie rygorom art. 156 § 4 k.p.k., to już akta zakończonego postępowania przygotowawczego, w tym także okładki, i to niezależnie od tego, w jaki sposób zostało ono zakończone, podlegać będą udostępnieniu na zasadach określonych komentowaną ustawą. Akta postępowań karnych zakończonych umorzeniem postępowania stanowią informację o działalności organów publicznych, gdyż prokuratura mieści się w pojęciu organu władzy publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 omawianej ustawy (zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, SIP LEX/e).

Na tle powyższego w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zasadnie skarżący kasacyjnie argumentował, że w uzasadnieniu cytowanej uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego znalazło się także stwierdzenie, że przepisy art. 156 § 1, 5 i 5a k.p.k. oraz art. 525 k.p.c. i § 94 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych, w odniesieniu do tych dokumentów, które są informacją publiczną i znajdują się w aktach sądowych spraw cywilnych, karnych i aktach trwającego postępowania przygotowawczego, są przepisami szczególnymi, o których mowa w art. 1 ust. 2 omawianej ustawy, w stosunku do wszystkich, a nie tylko wobec stron postępowania, i nie ma do nich zastosowania ustawa o dostępie do informacji publicznej. Przyjęcie, że w pozostałych wypadkach strona postępowania, której żywotnych interesów dotyczy sprawa, uzyskuje dostęp do akt na innych zasadach, bardziej sformalizowanych niż osoby działające w trybie art. 10 tej ustawy, byłoby

naruszeniem zasady równości zapisanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Skonstatować zatem należy, że w okolicznościach niniejszej sprawy determinowanych treścią wniosku dostępowego Sąd pierwszej instancji nieprawidłowo przyjął, że tryb z art. 156 § 5 k.p.k. nie miał w sprawie zastosowania.

Wymaga w tym miejscu podkreślenia, że żądane informacje dotyczą jednoznacznie czynności procesowej zatrzymania w dniu 9 stycznia 2023 r. dokumentacji medycznej z gabinetu doktor [REDAKTED], a następnie - co należy podkreślić - postępowania z tą dokumentacją w ramach pozostającego w toku śledztwa 2009-1.Ds.7.2023. Żądane informacje dotyczą zatem dostępu do akt postępowania przygotowawczego. Należy więc zgodzić się ze skarżącym kasacyjnie Prokuratorem, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie mogą w takiej sytuacji stanowić alternatywnego i konkurencyjnego wobec uregulowanego w Kodeksie postępowania karnego sposobu pozyskiwania odpisów dokumentów, czy informacji znajdujących się w aktach postępowania przygotowawczego. Dokumenty zgromadzone przez organ w aktach podlegają zatem „udostępnieniu” wyłącznie na podstawie przepisów Kodeksu postępowania karnego. Przyjęcie odmiennej interpretacji i udostępnienie żądanych informacji byłoby równoznaczne z możliwością udostępnienia ich każdemu na podstawie u.d.i.p.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego na etapie postępowania przygotowawczego wszelkie dokumenty i informacje dotyczące śledztwa może przekazywać wyłącznie prokurator. Ochrona tajemnicy przy zatrzymywaniu rzeczy i przeszukaniu oraz zakazy i ograniczenia wykorzystania dokumentów zawierających tajemnicę lekarską w toku postępowania reguluje k.p.k. O wykorzystaniu dokumentów zawierających tajemnicę lekarską jako dowodów – z mocy art. 226 *in fine* k.p.k. – decyduje prokurator. Może to uczynić wówczas, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu (*argumentum ex art. 226 w zw. z art. 180 § 2 k.p.k.*).

Konkludując, zasadne jest stanowisko Prokuratora Regionalnego w Szczecinie, że wobec faktu, że śledztwo o sygn. 2009-1.Ds.7.2023 pozostaje w toku, to żądane we wniosku informacje nie podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wnioskodawczyni (skarżąca) może się

zwrócić o ich udzielenie do prokuratora prowadzącego przedmiotowe śledztwo w trybie przepisów procedury karnej. Jako błędne poczytać należy stanowisko Sądu pierwszej instancji wyrażone w analizowanej materii w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku jak i samo orzeczenie zobowiązujące Prokuratora Regionalnego w Szczecinie do rozpoznania wniosku strony skarżącej w trybie i na zasadach określonych w u.d.i.p.

Końcowo wymaga podkreślenia, że kwestia relacji pomiędzy przepisami u.d.i.p. i k.p.k. nie jest postrzegana w pełni jednolicie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wskazać należy, że konieczność stosowania regulacji zawartych w k.p.k. w przypadku żądania w trybie u.d.i.p. dokumentów z akt postępowania karnego została wyrażona m.in. w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 19 grudnia 2019 r.; sygn. akt I OSK 357/19, z dnia 13 października 2021 r.; sygn. akt III OSK 3861/21, z dnia 23 marca 2022 r.; sygn. akt III OSK 1250/21 oraz z dnia 29 maja 2024 r.; sygn. akt III OSK 1170/22. Przeciwne stanowisko wyrażone z kolei zostało m.in. w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 21 lutego 2018 r.; sygn. akt I OSK 2078/16 oraz z dnia 15 marca 2019 r.; sygn. akt I OSK 1420/17. Sąd rozpoznający niniejszą skargę kasacyjną podzielił stanowisko zaprezentowane w czterech pierwszych przywołanych powyżej judykatach z przyczyn podanych w treści niniejszego uzasadnienia.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny, uznając, że stan sprawy został dostatecznie wyjaśniony, na podstawie art. 188 w zw. z art. 151 P.p.s.a. uchylił zaskarżony wyrok w całości i skargę oddalił.

O sprostowaniu oczywistej omyłki pisarskiej zawartej w sentencji zaskarżonego wyroku Sądu pierwszej instancji Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 156 § 3 P.p.s.a.

Niniejsza sprawa zastała rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 182 § 2 i 3 P.p.s.a., bowiem skarżący kasacyjnie Prokurator zrzekł się rozprawy, zaś skarżąca i uczestnik postępowania nie zażądali jej przeprowadzenia.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Głuszczyńska

Inspektor Sądowy